



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,
CONTABILIDADE E SECRETARIADO – FEAAC
CURSO DE CIÊNCIAS ATUARIAIS**

JACILDA BENTO DE CASTRO

**PLANO DE BENEFÍCIO DO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL – UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO A
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**Fortaleza
2009**

JACILDA BENTO DE CASTRO

**PLANO DE BENEFÍCIO DO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL - UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO A
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada à Faculdade de
Economia, Administração, Atuária,
Contabilidade e Secretariado, para obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Atuariais.

Orientadora: Prof.^a Ms. Ana Cristina Pordeus
Ramos

**Fortaleza
2009**

CASTRO, Jacilda Bento de.

Plano de benefício do Regime Geral de Previdência Social -
Análise a partir da Constituição Federal de 1988/ Jacilda Bento
de Castro. – Fortaleza, 2009.

51 f.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Departamento de Administração.

1. Regime Geral de Previdência Social. 2. Plano de
Benefícios. 3. Lei nº 8.213/1991. I Título.

CDD 368.01

*Dedico à Vitória, minha filha e ao
Lincoln, meu amor.*

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Professora Ana Cristina pela paciência, incentivo e tempo dedicado a pesquisa e colaboração na realização desta Monografia, me conduzindo a tão sonhada graduação no Curso de Ciências Atuariais.

Agradeço a professora, Alana Azevedo, por fazer parte da banca examinadora, as professoras Alane Siqueira, Iana Jucá e ao professor Sérgio Cardoso, nos quais sempre encontrei compreensão e ajuda na condução dos ensinamentos de suas respectivas disciplinas.

A todos os professores e funcionários do Curso de Ciências Atuariais, em especial ao Emílson, funcionário da coordenação, que sempre me atendeu com presteza.

A todos os colegas de classe, em especial a Cleidiane, e ao Denílson que ao longo do tempo me ajudaram na troca de informações, dirimindo minhas dúvidas e deficiências nos conteúdos estudados.

Agradeço à minha família que sempre me apoiou mesmo nos momentos em que fraquejei na condução do curso. Aos meus pais pela ajuda material e emocional recebidas.

Agradeço à minha filha Vitória Maria, pelo incentivo e paciência no decorrer dessa jornada.

Agradeço imensamente ao Lincoln, eterno amigo, amor e companheiro, que esteve comigo em todos os momentos desta caminhada, dispensando a mim todo tipo de ajuda possível.

E, finalmente, a Deus pela concretização deste incomensurável sonho, nele encontrei forças para superar os obstáculos e lograr êxito em minha longa jornada.

*O futuro tem muitos nomes.
Para os fracos é o inalcançável.
Para os temerosos, o desconhecido.
Para os valentes é a oportunidade.*

Vitor Hugo

RESUMO

Essa monografia visa descrever as principais alterações ocorridas no Regime Geral de Previdência Social desde a Constituição Federal de 1988. Para tanto, fez-se imprescindível resgatar as origens da proteção social, trazendo à tona antigas discussões sobre sistemas previdenciários, sobre questões demográficas, dentre outras. O estudo tem como marco a Constituição Federal de 1988, que deu novo conceito à proteção social no Brasil, seguindo pela à evolução da Lei nº 8.213/1991 que dispõe sobre o plano de benefícios do RGPS, passando pelas modificações provocadas pela Emenda Constitucional nº 20 juntamente com a Lei nº 9.876/1999, e finalmente chegando às discussões atuais, sobre possíveis alterações no plano de benefícios, promovidas dentre outras, pelo Projeto de Lei nº 3.299/2008, que propõem o fim do fator previdenciário.

Palavras- chave: Plano de Benefícios; Previdência Social; Constituição Federal.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is on the changes over time in the benefit plan of the General Social Security, a system that provides cover for various social risks arising from misfortunes, and they were foreseeable or not. To this end, it was essential to rescue the origins of social protection, bringing up old arguments about pension systems on demographic issues, among others. The study is the March 1988 Federal Constitution, which gave a new concept to social protection in Brazil, followed by the evolution of Law No. 8.213/1991 they have on the RGPS benefit plan, through the changes brought about by Constitutional Amendment No. 20 with Law No. 9.876/1999, and finally reaching the current discussions on possible changes in benefits plan, promoted among others, by Bill No. 3.299/2008, which propose an end to the security factor.

Keywords: Benefit Plan, Social Security, the Federal Constitution.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1.INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REGRAS DO PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO FORMATO ORIGINAL..... | 15 |
| 2.1 Breve Contexto Histórico-político da Previdência Social Brasileira antes da Constituição Federal de 1988..... | 15 |
| 2.2 A Previdência Social Brasileira de acordo com a Constituição Federal de 1988. | 17 |
| 2.2.1 Plano de benefícios..... | 18 |
| 2.2.1.1 Regime de Financiamento..... | 18 |
| 2.2.1.2 Benefícios Ofertados..... | 19 |
| 2.2.1.3 Regras de Elegibilidade..... | 20 |
| 2.2.1.4 Beneficiários..... | 21 |
| 2.2.1.5 Cálculo do Valor dos Benefícios..... | 22 |
| 2.2.1.5.1 Salário-de-benefício..... | 23 |
| 3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NA FORMATAÇÃO ORIGINAL DO PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL..... | 25 |
| 3.1 principais argumentos para reforma do RGPS..... | 25 |
| 3.2 Plano de Benefícios do RGPS após Alterações..... | 29 |
| 3.2.1 Benefícios Ofertados..... | 29 |
| 3.2.2 Regras de Elegibilidade..... | 31 |
| 3.2.3 Beneficiários..... | 32 |
| 3.2.4 Cálculo do Valor dos Benefícios..... | 33 |
| 3.2.5 Salário-de-benefício..... | 33 |
| 3.2.6 Regra de Reajuste dos Benefícios..... | 38 |
| 3.2.7 Equilíbrio Financeiro Atuarial | 39 |
| 4. POSSÍVEIS MUDANÇAS NO PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 41 |
| 4.1 Fim do Fator Previdenciário..... | 41 |
| 4.2 Fator 95/85..... | 43 |
| 4.3 Mudanças no reajuste dos benefícios acima de um salário mínimo..... | 45 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 47 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 50 |

INTRODUÇÃO

A preocupação com a perda ou a diminuição da capacidade de promover o seu sustento e de sua família, há muito tempo está presente na vida do ser humano. No entanto, a expressão “previdência social” surgiu na Europa e nos Estados Unidos apenas em meados do século XIX e, no Brasil em 1923, quando o Congresso Nacional criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias. Nas grandes nações ocidentais aos poucos o Estado passou a assumir a responsabilidade com a proteção social, criando seus sistemas previdenciários.

A palavra previdência vem do latim *pre videre*, ver com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las, ou de *praeventia*, prever, antever, (MARTINS, 2007, p.279).

Martinez (1992), por sua vez, conceitua previdência social, da seguinte forma:

Técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana, quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os auferira pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte, mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.

Durante os últimos anos, o debate a respeito dos sistemas nacionais de aposentadoria cresceu para níveis sem precedentes, seguido de mudanças concretas de âmbito e estrutura no mundo inteiro. Movido por numerosos fatores, cuja combinação varia de uma parte do globo para outra, eles incluem a necessidade ou o desejo de reestruturar sistemas econômicos inteiros, revigorar instituições previdenciárias ineficazes ou melhorar a proteção social em sintonia com as condições socioeconômicas de cada país.

O debate acerca da reforma da previdência social, nas últimas décadas do século passado, insere-se na discussão realizada internacionalmente sobre o futuro da proteção social, justificado pelas altas taxas de desemprego nos países capitalistas, o aumento da despesa com o seguro-desemprego e programas de renda mínima. Além disso, muitos regimes de previdência começaram a apresentar problemas na relação contribuintes *versus* beneficiários, não só como reflexo da nova situação do mercado de trabalho, como também pela tendência de envelhecimento da população que se manifestava mesmo antes da crise surgir, esta última, em quase todos os países do mundo, motivada por duas tendências

demográficas: índices decrescentes de natalidade e aumento na longevidade. (SIMÕES, 1997, p. 107).

Ainda segundo Simões, a França, por exemplo, implementou reformas em seu sistema de previdência inicialmente em 1993, abrangendo mais o setor privado e, depois, em 1995, a partir da qual o reajuste dos benefícios deixaram de ser indexados ao salário bruto do trabalhador ativo e passaram a ter como referência o salário líquido. Apesar dessa mudança ser contrária à lógica previdenciária de garantir uma renda a mais próxima possível da ativa, foi essa a saída encontrada pelo governo para manter o sistema de repartição.

Na América Latina, no entanto, onde a proteção social em geral sempre foi precária, não atingindo o conjunto da população e, muitas vezes, não constituindo um sistema unificado e sim formado de diversos regimes de base corporativa, a história da reforma foi diferente: vários países, reféns da dívida externa e constrangidos pelo fraco crescimento econômico, seguiram as exigências e metas do Fundo Monetário Internacional ao promover reformas ao gosto neoliberal em seus sistemas de proteção social como um verdadeiro laboratório de experimentos para seus defensores.

Nesse contexto, o Chile, em 1982, privatizou a previdência social e, em seguida, outros sete países do continente – Bolívia, El Salvador, México, Peru, Colômbia, Argentina e Uruguai – introduziram reformas no sentido da privatização e da capitalização, em diferentes modelos. Esses países seguiram as recomendações do Banco Mundial, expressas em especial no documento “Envelhecer sem crise” (DIEESE, 2001) e eram defendidos também pelo FMI e por diversas agências internacionais apesar de não ter sido posto em prática nos países que as estimulavam a época. É nesse contexto que se insere a discussão da reforma da previdência social brasileira.

Um dos mais proeminentes fatores do atual debate é a aguda crítica aos programas previdenciários em regime de repartição, que eram o principal regime de financiamento dos rendimentos na aposentadoria, nos países industrializados. Durante décadas, tais programas foram largamente encarados como valiosas instituições sociais e econômicas, mas têm sido responsabilizados por consequências econômicas indesejáveis, as quais têm sido apresentadas pelos governos como onerosas, em demasia, aos gastos públicos. O consenso anterior que aprovava a previdência social em regime de repartição deixou de existir (LEITE, 2000, p. 15).

É fato que os sistemas previdenciários de repartição simples passam por processos de ajustes e reformas que buscam a adequação ao novo padrão demográfico, uma vez que não subsistem mais as bases sobre as quais foram concebidos. O caso brasileiro não é exceção, pois foi organizado com base no mesmo modelo de financiamento.

O debate é muitas vezes ocasionado pela esperança de que estruturas previdenciárias alternativas irão melhorar o desempenho macroeconômico e ajudar a atender à transição demográfica; ou pelo desejo de refletir mudanças da filosofia social sobre a importância relativa das disposições da garantia individual e coletiva da aposentadoria, (LEITE, 2000, p.15).

Discorre ainda Celso Barroso Leite que:

a discussão vai desde propostas de reestruturação de sistemas antigos de proteção à implantação de sistemas novos. Um caminho apresentado seria reexaminar várias opiniões, tanto dos defensores dos sistemas tradicionais de previdência social como de seus críticos, considerando os impactos econômicos e sociais dos vários esquemas de aposentadoria, avaliando a eficiência dos mesmos no tocante a garantir rendimentos suficientes aos aposentados num mundo cheio de incertezas.

Identificar o papel que desempenham as variações de tradições sociais, culturais e políticas determina se uma espécie de instituição previdenciária pode prosperar ou não em determinado país, em suma levar em consideração as peculiaridades de cada nação.

O debate sobre as estruturas previdenciárias envolve preocupações sobre a qual seria mais desejável em longo prazo e sobre as questões ligadas à mudança de uma estrutura para outra, e as questões envolvidas na escolha de uma abordagem inicial na decisão entre regime de repartição e regime de capitalização.

Para Carmelo Mesa-Lago¹ ainda existem ainda outras abordagens: como em alguns

¹MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da Seguridade Social**; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: MPS, 2006.

países que evoluíram para incluir uma combinação de gestão pública e privada e de elementos dos regimes de repartição e de capitalização, tais como Argentina, Uruguai, chamadas de estruturas mistas. Grandes diferenças permanecem, contudo, na importância relativa dos diferentes elementos da combinação e da composição daqueles nos quais a participação é obrigatória.

Para os defensores do modelo de capitalização suas razões recaem sobre a grande confiança no referido modelo, no que diz respeito ao desejo de usar o sistema previdenciário como mecanismo para geração de capital, na esperança que essa mudança facilitará o desenvolvimento de mercado de capitais mais eficientes, e a idéia de que no futuro seja exigido taxa de contribuição muito mais baixa.

Os defensores da maior confiança na capitalização acreditam que a espécie de desenvolvimentos políticos, econômicos e internacionais que destruíram as tentativas passadas de regime de capitalização tem menor probabilidade de ocorrer no futuro, (LEITE, 2000, p. 118).

Outra solução de regime previdenciário é o chamado de capitalização virtual, escritural ou ainda denominado contas individuais. A ênfase em contas individuais reflete o desejo de estimular o fortalecimento do senso de responsabilidade individual. Está implícito aí o desejo de desenfaturar o papel do sistema previdenciário como mecanismo de promoção de solidariedade social mediante redistribuição.

Nas partes do mundo onde os benefícios não têm estreita relação com os ganhos da vida de trabalho, um movimento no sentido de contas individuais pode ajudar a esclarecer a ligação entre contribuições anteriores e benefícios futuros. Nesse plano as contribuições são acumuladas na conta de cada pessoa, onde também são creditados juros a uma taxa próxima da do crescimento salarial na economia. Ao aposentar-se, cada pessoa tem seu benefício calculado com base no saldo da sua conta e pago sob a forma de uma anuidade vitalícia.

Tal sistema foi adotado em países como Suécia, Itália e Polônia. Eventualmente, caso descartada a adoção de uma previdência capitalizada que venha a substituir parcialmente a previdência estatal, poder-se-ia pensar em acentuar os conceitos de capitalização virtual, com maior sintonia entre contribuição e valor do benefício. Numa correspondência direta entre

valor de contribuição e valor de benefício, a sistemática de capitalização escritural, na forma de um plano de contribuição definida não financeiro, não traria os problemas clássicos do custo de transição para um modelo efetivamente capitalizado, embora também não traga muitos dos efeitos benéficos deste, (LEITE, 2000, p. 118).

No Brasil as discussões seguem a mesma tendência, a preocupação com a Previdência Social tem demandado muitos estudos, tanto no campo técnico como no político. No primeiro quando trata da viabilidade dos sistemas protetivos, e no segundo quando sai da questão meramente entre risco e proteção, para uma dimensão de uma nação comprometida com vínculos de solidariedade e, assistida pelo Estado provedor de um bem-estar social.

A Previdência Social é parte de um sistema maior de proteção, a Seguridade Social, a qual, segundo a Carta Magna de 1988 “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.”

Diferentemente da Saúde e da Assistência Social, a Previdência Social Brasileira possui regime contributivo ao exigir contribuições do empregado e do empregador. Garante amparo ao contribuinte e/ou à sua família, nos casos de velhice, doença, acidente, desemprego, maternidade, reclusão e morte na forma de rendas de aposentadoria, pensões e auxílios a fim de garantir tranquilidade quanto ao presente e em relação ao futuro. Apesar de seu caráter contributivo a previdência social é considerada uma política pública, que tem um importante papel na distribuição de renda e bem-estar social, para tanto se faz necessário sua adequação as constantes mudanças que ocorrem na sociedade.

Explana *Helmut Schwarzer*² que:

Sendo uma política pública, criada por uma sociedade para servir a esta mesma sociedade, a Previdência não pode ficar inerte. Ela precisa se adaptar às transformações desta mesma sociedade para poder continuar prestando-lhe adequadamente seus serviços. Algo que a opinião pública no Brasil não conseguiu ou não quis ainda aceitar é que, na verdade, a mudança é um evento permanente na Previdência Social. Sempre há necessidade de ajustar regras, pois novas constelações surgem devido à mudança da sociedade.

² Brasil. Ministério da Previdência Social. Previdência Social: Reflexões e Desafios. Brasília: MPS, 2009. 232 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.).

Não se trata apenas de promover “grandes” emendas constitucionais, leis ou decretos, mas também de “pequenos” passos, ajustes no dia-a-dia, por meio de Portarias ou Instruções Normativas. Todos estes ajustes – “pequenos” ou “grandes” – procuram fazer a Previdência acompanhar as transformações da sociedade, suas preferências, seu mercado de trabalho, sua demografia, seus valores.

Para tanto as principais normas vigentes que regem a Previdência Social no Brasil são:

- a Constituição Federativa de 1988 (CF1988), cujo artigo 201 dispõe sobre as características gerais da previdência social;
- a Lei nº 8.212/1991, trata do plano de custeio;
- a Lei nº 8.213/1991, responsável pelo plano de benefícios;
- o Decreto nº 3.048/1999, que aprovou o regulamento da Previdência social e deu outras regulamentações à matéria;
- a Lei nº 9.876/1999, que promoveu alterações na lei nº 8.213/1991 concernentes aos cálculos dos benefícios e instituiu o fator previdenciário;
- Emenda Nº 20/1999.

Após vinte e um anos da publicação da Constituição Federal de 1988, muitas modificações foram realizadas no âmbito previdenciário, alterando, inclusive a versão original desta Carta Magna.

A Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre o plano de benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RPGS) sofreu, da mesma forma, diversos substitutivos. Mudanças na aposentadoria por tempo de serviço, eliminação da aposentadoria proporcional, substituição da regra do salário de benefício são alguns exemplos das significativas alterações ocorridas.

Diante de tantas mudanças ocorridas no âmbito previdenciário, este tipo de abordagem se justifica na necessidade de resgatar historicamente as antigas discussões, as alterações legais significativas ocorridas, e a evolução no plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Em seqüência, o Capítulo 2 fará considerações sobre o Plano de Benefícios do Regime Geral da Previdência Social, conforme formatado originalmente na Lei nº 8.213/1991, apresentando conceitos e regramentos.

O Capítulo 3 tratará das alterações sofridas no plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, decorrentes de substitutivos legais, tais como a emenda Constitucional Nº 20, e a lei 9.876/99, de forma descritiva, além dos impactos causados por tais alterações.

O Capítulo 4 versa sobre as possíveis mudanças que ocorrerão no âmbito da Previdência, como à aprovação ou não do fim do fator previdenciário, através do PL nº 3.299/2008, ou com a substituição do mesmo pelo fator 95/85. E ainda, tratará do PL nº 01/2007, que promove alterações na regra de reajuste dos benefícios.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REGRAS DO PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO FORMATO ORIGINAL

O objetivo deste capítulo é apresentar o Plano de Benefícios do Regime Geral da Previdência Social, em sua formatação original proposta pela CF1988, regulamentado, em seguida, pela Lei nº 8.213/1991.

Ressalta-se que esta formatação original vem sofrendo alterações, as quais serão tratadas no capítulo seguinte.

2.1 Breve Contexto histórico-político da Previdência Social Brasileira antes da Constituição Federal de 1988

Um estudo histórico da previdência, em uma visão geral, normalmente é decomposto por fases ou por governos. Neste trabalho, optou-se pelo primeiro método sendo repartidas em cinco fases, sendo elas: (i) implantação, (ii) expansão, (iii) unificação, (iv) reestruturação e (v) consolidação.

A fase de implantação inicia-se com a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) de categorias profissionais feitas através de associações com o objetivo de proteção contra infortúnios sociais, regulamentadas em 1923:

A Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24-1-1923) foi a primeira norma a instituir no Brasil a previdência social, com a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, de nível nacional. Tal fato ocorreu em razão das manifestações gerais de trabalhadores da época e da necessidade de apaziguar um setor estratégico e importante da mão de obra daquele tempo. (MARTINS, 2007, p. 7)

Na década de 1930, podendo ser intitulada como a fase de expansão, surgiram os chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que aos poucos foram absorvendo os CAPs. Esses Institutos, além de oferecerem aposentadorias e pensões, garantiam assistência médica aos seus filiados e dependentes.

Os IAPs representaram uma expansão na cobertura contra diversos riscos, por abrangerem muitas das categorias de trabalhadores urbanos formais e autônomos, apesar de não ser o modelo ideal de proteção social, por suas limitações, além de não cobrir os trabalhadores rurais e os do setor informal, deixando-os desprovidos de qualquer proteção

muitos assalariados formais urbanos, tendo em vista a não existência de institutos para todas as categorias profissionais.

A fase de unificação, apesar das diversas tentativas da previdência social como a da criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) através do Decreto-lei nº 6.526 de 07-05-1945, apenas em 28-08-1960 com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) ocorreu à uniformização das leis previdenciárias brasileiras, onde foi incluída à cobertura de diversos benefícios, abrangendo um maior número de segurados, entre eles os empregadores e profissionais liberais.

A uniformização administrativa da previdência levou à unificação dos IAPs e a criação do Instituto Nacional Previdência Social (INPS) em 1961, permitindo a ampliação da cobertura a trabalhadores inicialmente não contemplados pelas regras existentes. Mesmo beneficiando um maior número de pessoas, a LOPS deixava de fora os trabalhadores rurais, o que mudou em 1963, com a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Finalizando o processo de estruturação iniciado na década de 70, a Previdência Social já alcançava com sua cobertura quase todas as categorias de trabalhadores, como os segurados especiais, os trabalhadores rurais, e os empregados domésticos. Não obstante as melhoras ocorridas remanesciam ainda muitas pessoas desprovidas de qualquer cobertura, para tanto foi criado um benefício de caráter assistencial chamado de “amparo social previdenciário” na forma de uma Renda Mensal Vitalícia, destinada aos cidadãos com mais de 70 anos, ou os inválidos que ficaram de fora do sistema e que não pudessem prover seu próprio sustento.

A ampliação do escopo dos direitos trabalhistas e sociais, como a previdência social³, assegurados pela CF1988, pertence ao contexto de abertura política, vivenciada desde os últimos anos da década de 1970 e intensificada no início dos anos 1980. O movimento Diretas Já, que reivindicava eleições diretas na transição do regime militar para a democracia, é um exemplo de expressão do sentimento e da prática das lutas sociais daquele momento (OMETTO, 1995, p. 408).

³ Os direitos sociais são estabelecidos pelo Art. 6º da Carta Magna de 1988.

Trata-se, sem dúvida, um momento histórico de reaquecimento das reivindicações por reformas do Estado, tanto concernentes à sua dinâmica de funcionamento quanto aos direitos sociais a serem por ele assegurados aos cidadãos. Isto é, à demanda por democracia associavam-se reivindicações pela ampliação da proteção social do Estado. A demanda pela consolidação de uma rede de seguridade social, composta por Saúde, Previdência e Assistência Social, assumiu uma posição central (OMETTO, 1995, p. 408).

No momento de redemocratização, no fim do regime militar, foi promulgada a CF 1988. A crise enfrentada pela economia brasileira na época refletia também no sistema de proteção social, onde o mesmo enfrentava vários problemas, de gestão, de demandas sociais excedentes, de necessidade de uma base de financiamento.

O grande momento histórico da proteção social no Brasil deu-se com o atual conceito de Seguridade Social na CF 1988, qual seja: um conjunto de normas e regras legais, composto por três subsistemas: a Previdência a Assistência Social e a Saúde pública.

2.2 A Previdência Social Brasileira de acordo com a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal determina em seu artigo 6º, que a Previdência Social é um direito social e garante em seu art. 201 e através do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a cobertura das seguintes contingências, mediante contribuição (BRASIL, 1988):

- eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;
- ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro dependentes, onde nem um benefício deve ser menor que um salário mínimo.

Tal regime garante a cobertura previdenciária aos empregados do setor privado, do setor público de cargo em comissão ou temporário, os empregados domésticos e autônomos, sendo urbano ou rural e é formatado pelo Regime de Repartição Simples⁴.

⁴ Sobre este regime, vide item 2.2.1.1.

2.2.1 Plano de benefícios

A descrição de um plano de benefícios é composta, principalmente: dos regimes de financiamento adotados, dos benefícios ofertados, do rol de beneficiários, das condições necessárias para que o segurado esteja habilitado ao benefício (elegibilidade), do cálculo do valor de benefício e das regras de reajuste, os quais serão descritos em relação ao RGPS a seguir.

2.2.1.1 Regime de Financiamento

Segundo Martins, existem basicamente três modelos de financiamento da previdência: i) regime de repartição simples (*pay as you go system*), baseado no pacto entre gerações, no qual os benefícios dos aposentados são financiados pelas contribuições dos trabalhadores da ativa; ii) regime de capitalização (*fully funded system*), que exige fundação antecipada para cobertura dos benefícios, cujos recursos são aplicados no mercado financeiro; iii) regime de capitalização escritural (*notion account*), que compreende uma junção das características dos regimes anteriores, quando os ativos financiam os inativos, regra de repartição simples, já quando a aposentadoria é calculada pelas contribuições de cada indivíduo, regra da capitalização.

O modelo de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, na forma estabelecida originalmente na CF 1988 é o de repartição simples, onde os benefícios dos inativos são financiados pelas contribuições dos trabalhadores da ativa, partindo do pressuposto de que sempre haverá contribuintes ativos suficientes para custear a concessão dos benefícios aos inativos.

Segundo Martins (2007, p.284)

No modelo de repartição simples, há solidariedade entre as pessoas na cotização do sistema para a concessão do futuro benefício. Existe um contrato entre gerações: a geração atual financia a geração anterior. A massa de recursos arrecadada de todos é que paga os benefícios aos O companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido.

2.2.1.2 Benefícios Ofertados

As prestações compreendidas pelo Regime Geral de Previdência Social são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. (MARTINS, 2007, p.300)

Os benefícios são valores pagos em dinheiro, aos trabalhadores (segurados) ou aos seus dependentes. Alguns deles são pagos em substituição a remuneração percebida enquanto na ativa, que ficou por, qualquer motivo, impedido de exercer sua atividade, outros são oferecidos como complementação de rendimentos do trabalho ou, mesmo, independentes do exercício da atividade. Serviços são bens imateriais à disposição do segurado.

Os benefícios oferecidos pelo RGPS têm por objetivo assegurar aos contribuintes e as suas famílias a reposição da renda, quando da perda da capacidade laborativa ou por incapacidade de gerar renda, idade avançada, tempo de contribuição, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Quanto às espécies de prestações, são os benefícios e serviços oferecidos pelo plano de previdenciário, sendo que os benefícios são pagos em dinheiro, e os serviços são bens não palpáveis à disposição do segurado, como, por exemplo, a reabilitação profissional. E, finalmente para perceber um tipo de benefício o segurado necessita preencher uma série de requisitos, ou seja, as condições de elegibilidade.

Destaca-se, ainda, o salário-de-benefício, uma importante variável por ser base para o cálculo dos benefícios de prestação continuada do RGPS e regido por norma especial e do decorrente de acidente do trabalho, exceto do salário-família, da pensão por morte e do salário-maternidade.

O Quadro 1 mostra os benefícios ofertados pelo RGPS por tipo de beneficiário, quando da publicação da Lei nº 8.213/1991:

| Beneficiários | Benefícios Ofertados |
|-------------------------|--|
| Segurados | Aposentadoria por invalidez Aposentadoria por idade Aposentadoria por tempo de serviço Aposentadoria especial Auxílio-doença Salário-família Salário-maternidade Auxílio-acidente |
| Dependentes | Pensão por morte Auxílio-reclusão Pecúlios |
| Segurados e Dependentes | Serviço social Reabilitação profissional |

Quadro 1 – Benefícios Ofertados pelo RGPS por Beneficiários na forma original da Lei nº 8.213/1991.

Fonte: Concepção da autora.

2.2.1.3 Regras de Elegibilidade

As regras de elegibilidade são as condições exigidas pelo o regime previdenciário para a concessão de determinado benefício. As variáveis mais comuns que compõem a elegibilidade são: a carência, a idade e o tempo de contribuição.

A Lei nº 8.213/1991, em sua formatação original, oferece várias modalidades de benefícios previdenciários. O Quadro 2 apresenta, de forma detalhada, os critérios de elegibilidade à aquisição de direito a cada um desses benefícios:

| Benefício do RGPS | Crítérios de Elegibilidade |
|------------------------------------|--|
| Aposentadoria por invalidez | Devida ao segurado que tiver cumprido o prazo de carência de 12 contribuições mensais, que estando ou não em gozo do auxílio-doença, for considerado incapaz e sem possibilidades de reabilitação para qualquer outra atividade laboral, que promova sua subsistência, o benefício lhe será devido até que essa condição seja mantida. |
| Aposentadoria por idade | Benefício ofertado ao segurado que cumprindo a carência de 180 contribuições mensais, completar 65 anos de idade, se homem, ou 60 anos de idade, se mulher, sendo reduzidos 5 anos de idade para os trabalhadores rurais independente do sexo. |
| Aposentadoria por tempo de serviço | A aposentadoria por tempo de serviço será devida, cumprida a carência de 180 contribuições, ao segurado que completar 25 |

| | |
|------------------------|---|
| | anos de serviço, se do sexo feminino, ou 30 trinta anos, se do sexo masculino. |
| Aposentadoria especial | Cumprida a carência de 180 contribuições, será devida ao segurado que tiver trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, em atividade profissional, sujeito a condições especiais prejudiciais à saúde ou a integridade física. |
| Auxílio- doença | Devido ao segurado que, havendo cumprido, o período de carência de 12 contribuições mensais, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. |
| Salário-família | Devido, mensalmente, ao segurado empregado, exceto ao doméstico, e ao segurado trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, e independe de carência. |
| Salário-maternidade | Devido à segurada empregada, à trabalhadora avulsa e à empregada doméstica, durante 28 (vinte e oito) dias antes e 92 (noventa e dois) dias depois do parto, sem exigência de carência. |
| Pensão por morte | Devida aos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data do óbito ou da decisão judicial, no caso de morte presumida; não possui período de carência. |
| Auxílio-acidente. | Concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, tenha tido reduzida a sua capacidade laborativa, e também independe de carência. |
| Auxílio-reclusão | Devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço. |

Quadro 2 – Critérios de elegibilidade para a concessão de benefícios do RGPS, segundo Lei nº 8.213/1991 em seu texto original. Fonte: Martins (2006) com concepção da autora.

Todos os benefícios apresentados acima foram transcritos da Lei nº 8.213/1991 em sua forma original, e todas as mudanças significativas ocorridas na mesma, serão tratadas no capítulo seguinte.

2.2.1.4 Beneficiários

Os beneficiários do RGPS são denominados segurados ou dependentes.

Os segurados do RGPS são os que exercem atividade remunerada de filiação obrigatória ou os que, mesmo não as exercendo, optam pela inclusão no sistema e, em contrapartida, têm direito a usufruir dos benefícios e serviços por ele oferecidos.

Compreendem o grupo dos segurados, segundo a Lei nº 8.231/1991 em seu texto original:

- Empregado doméstico;
- Empresário;
- Trabalhador autônomo;
- Equiparado a trabalhador autônomo;
- Trabalhador avulso;
- Segurado especial.

Os dependentes são beneficiários do RGPS, e adquirem essa condição através de vínculo com o segurado.

De acordo com Kertzman (2005, p.109), “a relação dos dependentes é definida pela legislação previdenciária, que a subdivide em três classes, não cabendo ao segurado a livre indicação de seus dependentes.”

O Quadro 3 apresenta a relação de dependência dos beneficiários inscritos em relação ao participante por ordem de importância, sendo que a existência de uma classe torna as demais classes excludentes do processo de concessão.

| Classe | Grau de Parentesco |
|---------------|---|
| I | O (a) cônjuge, a companheira; o companheiro e o filho de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. |
| II | Os pais. |
| III | O irmão, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. |

Quadro 3 – Relação de classe e grau de dependência entre os segurados e dependentes do RGPS, Lei nº 8.231/1991 com redação original

Fonte: Concepção da Autora.

2.2.1.5 Cálculo do Valor dos Benefícios

A seção III da Lei nº 8.213/1991 em seu texto original, trata do cálculo do valor dos benefícios, constituído pela a média dos últimos 36 salários de contribuição. Sua Subseção I traz as regras do salário-de-benefício, a Subseção II dispõe da renda mensal do benefício, e a Seção IV dá redação ao reajustamento do valor dos benefícios, todas as seções e subseções citadas, serão comentadas nos subitens abaixo.

De acordo com o art. 33 da Lei 8.312/1991, a renda mensal do benefício de prestação continuada que substituir o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado não terá valor inferior ao do salário-mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição. (BRASIL, 1991)

2.2.1.5.1 Salário-de-benefício

A base de cálculo dos benefícios do RGPS é o salário-de-benefício. A partir dessa base é que será calculado o efetivo valor da renda mensal do benefício previdenciário.

Na redação original da Lei nº 8.213/1991, o salário-de-benefício, para todos os benefícios de prestação continuada, inclusive o regido por normas especiais, corresponde à média dos 36 últimos salários-de-contribuição, exceto o salário-família e o salário-maternidade.

Estudos da Secretaria de Políticas de Previdência Social⁵ revelam que a troca da média longa pela curta tem um impacto regressivo na renda, pois tende a favorecer os trabalhadores melhores posicionados e educados, que apresentam rendimentos ascendentes ao longo de sua trajetória profissional. Já, os trabalhadores menos qualificados apresentam rendimentos decrescentes no final de sua trajetória profissional. A média longa tem o mérito de estabelecer correlação direta entre a contribuição e o valor do benefício, pois longa espelha melhor o esforço contributivo que o segurado fez ao longo de sua vida e estabelece mais justiça social. Ela corresponde às recomendações técnicas que buscam o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.

2.2.1.6 Regra de Reajuste dos Benefícios

O intuito do reajustamento no valor dos benefícios é evitar a perda do poder aquisitivo, para tanto é exigida a sua correção para manter o valor real da data de sua concessão.

A regra de reajustamento dos valores dos benefícios em manutenção determina que sejam reajustados, de acordo com suas respectivas datas de início, com base na variação

⁵ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Os impactos distributivos do projeto de lei que elimina o fator previdenciário. *In* Informe da Previdência Social, vol. 20, n. 6. Brasília: 2008.

integral do INPC calculada pelo IBGE, nas mesmas épocas em que o salário-mínimo for alterado, pelo índice da cesta básica ou substituto eventual. (BRASIL, 1991)

No capítulo seguinte serão apresentadas mudanças implementadas por novos dispositivos legais que propulsionaram avanços e consolidaram a previdência social até os dias de hoje.

3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NA FORMATAÇÃO ORIGINAL DO PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tratará, de forma exploratória, das mudanças significativas ocorridas no Regime Geral de Previdência Social, partes da denominada “reforma da previdência” no Brasil. Destacam-se a Emenda Constitucional nº 20/1998, promotora de importantes alterações nas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/1991 e a Lei nº 9.876/1999 que instituiu o fator previdenciário.

3.1 Principais argumentos para a reforma do RGPS

No início das discussões acerca da necessidade de reforma do RGPS, dizia-se que os problemas derivavam de problemas de caráter estrutural, conjuntural e gerencial, e que havia uma estreita relação entre eles.

Entre os problemas apontados como estruturais, destacava-se a baixa relação contribuintes/segurados. De fato, todos os regimes de repartição passam pela seguinte trajetória: inicialmente apresentam uma relação positiva extremamente alta, pois é crescente a entrada de contribuintes no sistema e o pagamento de benefícios se restringe à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Na maturidade, no entanto, quando parcela significativa de seus contribuintes alcança a idade mínima para requerer aposentadoria ou cumpre a carência de contribuição, essa relação decresce de forma significativa.

A queda dessa relação é ainda mais acentuada quando concorrem dois outros fatores, tal como vinha acontecendo no Brasil: o aumento crescente da expectativa de sobrevivência das pessoas que se aposentam e a redução do número de trabalhadores ativos devido à crise econômica prolongada e/ou à mudança da relação entre capital e trabalho em função do uso de novas tecnologias e novas formas de gestão.

No caso brasileiro, ainda, a baixa capacidade fiscalizatória do Estado – em parte decorrente da crise fiscal e financeira nos anos 90 – favoreceu a ampliação do mercado informal de trabalho, com evidente perda de arrecadação de contribuições sociais.

Dentre os fatores “conjunturais”, eram destacados o baixo crescimento das contribuições previdenciárias e o aumento das despesas com benefícios, explicados pelo fraco desempenho da economia e pelo crescimento da demanda de caráter assistencial. Em relação aos aspectos “gerenciais”, o argumento geralmente atribuía à gestão pública adjetivos como precária, burocratizada e ineficiente, o que resultava em altos custos operacionais e no elevado número de fraudes e de sonegação.

Em março de 1995, o governo FHC apresentou ao Poder Legislativo proposta de alterações do sistema previdenciário brasileiro, abrangendo o setor privado e o público, compreendendo os funcionários públicos civis, militares e a magistratura. Essa proposta baseava-se em sua compreensão da situação e da evolução do comportamento das contas públicas, da economia e da demografia, e de seus efeitos sobre o sistema previdenciário do país. Os fatores que constroem as contas da previdência social são resumidamente apresentados nos parágrafos seguintes.

Na década de 90, as fontes tradicionais de suprimento dos gastos públicos – o aumento de impostos e o endividamento do Estado – não tinham como continuar a ser utilizadas para propiciarem aumento de receitas. A conjuntura econômica interna em favor da estabilidade da moeda e as pressões externas, especialmente do FMI, para a contenção do déficit público constituíam um poderoso freio à utilização desses meios.

Além dos problemas de ajuste do orçamento estatal, a sociedade brasileira passou a conviver com altas taxas de desemprego, causadas pela deterioração econômica, iniciada na década de 80, e aprofundada com a abertura do mercado brasileiro à importação de produtos estrangeiros, com a política de juros elevada e com a âncora cambial que acompanhou a entrada do real; e pela introdução de inovações tecnológicas.

O aumento do desemprego foi acompanhado da diminuição do número de trabalhadores com carteira assinada e do aumento da quantidade dos que se dirigiram para a informalidade. Como somente aqueles são obrigados a contribuir para a previdência, garantindo os recursos necessários para fazer frente às despesas com os benefícios previdenciários, a diminuição de trabalhadores registrados no mercado de trabalho provocou queda dos rendimentos do caixa da previdência pública ou um desempenho bastante medíocre, não só incompatível com a evolução das décadas anteriores, como insuficiente para fazer frente às despesas.

O equilíbrio das contas previdenciárias também passou a ser prejudicado pelas transformações em curso da estrutura demográfica do Brasil, argumento que já era utilizado na defesa da reforma da previdência social no período imediatamente anterior ao governo FHC. Uma das transformações refere-se ao aumento da expectativa de vida da população, reflexo do avanço técnico-científico que atinge a todos os povos, independentemente do seu grau de desenvolvimento, permitindo o prolongamento, cada vez maior, do número de anos de vida da população adulta. A outra se refere à queda da taxa de crescimento da população devido à diminuição da taxa de fecundidade, causada pelas transformações econômicas e sociais do mundo moderno e o avanço de métodos contraceptivos.

Como dito anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro está baseado na repartição simples, isto é, são os atuais membros da população em idade ativa, através de suas contribuições previdenciárias, que garantem os recursos para pagamento dos benefícios, esperando que as gerações futuras, com suas contribuições, façam o mesmo. Diante do comportamento demográfico brasileiro apontado acima e explorado mais adiante, alterou-se a taxa de dependência da população aposentada em relação à população ativa, o que poderia colocar em risco o sistema público de previdência.

Algumas propostas governamentais, para serem aprovadas, deveriam ser antecedidas por mudanças nas disposições da Constituição de 1988, enquanto outras não feriam princípios da Carta Magna. Por esse motivo, entre 1994 e 1996, foram extintos alguns tipos de benefícios destinados aos trabalhadores do setor privado, como o abono, o pecúlio, os auxílios natalidade e funeral, e limitada a concessão das aposentadorias especiais. Embora o Poder Executivo tivesse colocado em discussão a reforma da previdência já no princípio dos anos 90 – mal tinham sido decretadas as Leis nos 8.212 e no 8.213, que regulamentavam respectivamente o custeio e os benefícios previdenciários, segundo as determinações da Constituição de 1988 –, somente em 1995 tomou as providências para mudar os dispositivos constitucionais que permitiriam as mudanças que considerava necessárias.

Uma das alterações do sistema previdenciário que exigiam mudança na Constituição referia-se à imposição de um limite de idade para obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, a fim de impedir a crescente participação de pessoas com idade inferior a 50 anos no sistema de benefícios, embora apresentassem todas as condições de continuar sua vida ativa.

Essa proposta, entre todas encaminhadas pelo governo, foi a que mais causou polêmica e divulgação pela mídia no período de discussão da reforma, uma vez que sua alteração iria atingir tanto os trabalhadores do setor privado como do setor público.

Em relação ao sistema previdenciário dos trabalhadores do setor privado, foco desse estudo, os dispositivos da Constituição de 1988 levados à revisão e aprovados pela Emenda Constitucional N° 20 foram: a eliminação do teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e das regras de cálculo desse benefício (média aritmética dos últimos 36 meses); e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga regras que proporcionem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Graças aos novos dispositivos constitucionais, a partir de dezembro de 1998 o governo pôde então elaborar leis ordinárias permitindo mudanças no sistema previdenciário e normas para a transição das antigas determinações legais para as novas. A Lei n° 9.876/99, apresentada ao Congresso Nacional e que vai de fato regulamentar as disposições constitucionais e provocar a reforma da previdência para os trabalhadores do setor privado, apresentava medidas visando:

- à ampliação do período de cálculo do benefício;
- à introdução de uma fórmula de cálculo deste benefício que considera a idade de quem requisita a aposentadoria e a expectativa de vida segundo cálculos do IBGE;
- à eliminação gradativa da escala de salários-base dos contribuintes individuais; e
- à homogeneização do valor de contribuição das empresas ao tratar das diversas categorias de segurados obrigatórios.

Uma das alterações mais significativas introduzidas pela reforma foi a do valor do benefício de aposentadoria. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, no lugar desse valor ser estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 (trinta e seis) meses de contribuição, passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor que varia de

acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas da Fundação IBGE.

3.2 Plano de Benefícios do RGPS após Alterações

O Plano de Benefícios regido pela Lei nº 8.213/1991 tem sofrido ao longo do tempo importantes mudanças. Várias foram às normas que introduziram alterações na referida lei. No rol das mais importantes constam a Emenda Constitucional nº 20, de 1998 e a Lei nº 9.876/1999, que instituiu o fator previdenciário.

A Emenda Constitucional nº20 foi aprovada em 1998, propondo várias modificações na constituição no trato da previdência social, promovendo importantes alterações nos direitos dos trabalhadores, a qual teve por objetivo reformar o sistema previdenciário brasileiro, dando nova redação aos arts. 201 e 202 da Constituição Federal de 1988, introduzindo significativas alterações nas regras de aposentadoria, e trazendo diversas modificações à Lei nº 8.213/1991.

Dentre as principais mudanças empreendidas pela EC nº 20, tem-se as seguintes: a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, a instituição da aposentadoria por tempo de contribuição; o fim da aposentadoria proporcional; e a mudança na regra de cálculo do valor do benefício de aposentadoria.

Em relação à Lei nº 9.876/1999, foi uma importante precursora legal, quando instituiu o fator previdenciário, já que a introdução da idade mínima para as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado tinha sido recusada no Congresso por apenas um voto. O governo argumentava, à época, que a Previdência Social apresentava forte desequilíbrio entre receitas e despesas, principalmente porque as pessoas estavam vivendo mais e, conseqüentemente, usufruindo da aposentadoria por mais tempo. Os itens a seguir tratam da Lei nº 8.213/1991, fazendo um paralelo com o item 2.2.2, que trata da referida lei em seu texto original, no intuito de mostrar as modificações ocorridas ao longo do tempo.

3.2.1 Benefícios Ofertados

As principais mudanças ocorridas nos benefícios ofertados pelo RGPS foram: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço, pela aposentadoria por tempo de

contribuição, a extinção do pecúlio e do abono de permanência em serviço, que foi revogado pela Lei nº 9.032, de 1995, e o fim da aposentadoria proporcional.

O fim do abono de permanência é justificado pelo legislador, pelo o seguinte argumento, tendo direito o segurado à aposentadoria por tempo de serviço, poderia optar pelo prosseguimento de sua atividade, fazendo jus ao abono de permanência em serviço. Muitas vezes o segurado tinha interesse em permanecer trabalhando para ter um salário integral, não querendo se aposentar. Assim, requeria o abono de permanência.

Segundo Martins (2006), em todas as propostas de reforma previdenciária, sempre se procurava o fim da aposentadoria por tempo de serviço, vindo da alegação de que não havia risco social correspondente ao benefício.

Ainda segundo Martins (2006), com relação à aposentadoria proporcional por tempo de serviço, sua extinção se justificou, que na maioria das vezes, o segurado se encontrava em ampla capacidade laborativa física e intelectual, se aposentava passando a receber o benefício por muitos anos, onerando a folha de pagamentos da previdência.

Com relação à introdução da aposentadoria por tempo de contribuição, em detrimento do tempo de serviço, o legislador pretendeu promover o equilíbrio do sistema. Ao substituir o tempo, ele queria evitar a contagem fictícia do mesmo (período sem efetivo trabalho, e em consequência sem contribuição ao sistema) para requerer o benefício, e ao introduzir o critério de contribuição, estava buscando manter as receitas condizentes com as despesas. É neste contexto que entra o novo conceito dado ao artigo 201 da Constituição Federal de 1988, a do equilíbrio financeiro e atuarial, o mesmo será estudado em item específico.

O quadro 4 mostra como ficou o rol dos benefícios após as mudanças ocorridas, discorridas acima.

| Beneficiários | Benefícios Ofertados |
|-------------------------|---|
| Segurados | Aposentadoria por invalidez; Aposentadoria por idade; Aposentadoria por tempo de contribuição; Aposentadoria especial; Auxílio-doença; Salário-família; Salário-maternidade; Auxílio-acidente; |
| Dependentes | Pensão por morte; Auxílio-reclusão; |
| Segurados e Dependentes | Serviço social; Reabilitação profissional. |

Quadro 4 – Benefícios Ofertados pelo RGPS por Beneficiários após alterações na Lei nº 8.213/1991.

Fonte: Concepção da autora.

3.2.2 Regras de Elegibilidade

Como dito anteriormente, as regras de elegibilidade são as condições exigidas para a implementação do benefício para determinado segurado, o qual, por definição, está inscrito na Previdência Social.

| Benefício do RGPS | Critérios de Elegibilidade |
|------------------------------------|--|
| Aposentadoria por invalidez | Caso de Doença: Trabalhadores com, no mínimo, 12 meses de contribuição. Caso de acidente: não há carência. |
| Aposentadoria por idade | Trabalhadores urbanos: a partir dos 65 anos, se for do sexo masculino e a partir dos 60 anos de idade, se for do sexo feminino. Trabalhadores rurais: a partir dos 60 anos, se for do sexo masculino e a partir dos 55 anos, se for do sexo feminino, além de cumprir carência mínima de 180 contribuições mensais. |
| Aposentadoria por tempo de serviço | Foi extinto. |
| Aposentadoria especial | Cumprida a carência de 180 contribuições, será devida ao segurado que tiver trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, em atividade profissional, sujeito a condições especiais prejudiciais à saúde ou a integridade física. |
| Auxílio- doença | Será devido ao segurado que, havendo cumprido, o período de carência de 12 contribuições mensais, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 16 dias consecutivos. |

| | |
|---------------------|---|
| Salário-família | Devido, mensalmente, ao segurado empregado, exceto ao doméstico, e ao segurado trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, e independe de carência. |
| Salário-maternidade | O benefício será pago durante 120 dias e poderá ter início até 28 dias antes do parto. |
| Pensão por morte | Devida aos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data do óbito ou da decisão judicial, no caso de morte presumida; não possui período de carência. |
| Auxílio-acidente. | O auxílio-acidente será concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente de qualquer natureza, tenha tido reduzida a sua capacidade laborativa, e também independe de carência. |

Quadro 5 – Critérios de elegibilidade dos beneficiários do RGPS, segundo à Lei nº8.231/1991 em sua redação atual

Nota: Ressalta-se que o benefício “Aposentadoria por tempo de serviço” foi extinto em 24/07/1994

Fonte: Concepção da autora.

3.2.3 Beneficiários

As mudanças na Lei nº 8.213/1991 no concernente à especificação dos beneficiários, sobretudo os segurados, começaram em 1993, com a Lei nº 8.467/1993, depois foram feitas várias alterações, no entanto as mais importantes foram: à exclusão do empresário, do trabalhador autônomo, do equiparado a autônomo e a inclusão do contribuinte individual ao rol dos segurados.

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

- Empregado;
- Empregado do doméstico;
- Contribuinte individual;
- Trabalhador avulso;
- Segurado especial;

Na relação de dependentes, a mudança ocorreu com a exclusão do inciso IV do art. 16, revogado pela Lei nº 9.032/1995, e por novas redações aos incisos remanescentes.

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido.

| Classe | Grau de Parentesco |
|---------------|--|
| I | O (a) cônjuge, a companheira; O companheiro e o filho de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. |
| II | Os pais. |
| III | O irmão, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. |

Quadro 6 – Relação de classe e grau de dependência entre os segurados e dependentes do RGPS, Lei nº 8.231/1991 com redação atual.

Fonte: Concepção da Autora.

3.2.4 Cálculo do Valor dos Benefícios

A Constituição Federal de 1988 previa em seu art.202 que o cálculo do valor do benefício seria calculado com base nos últimos 36 meses de contribuição. Com a Emenda Constitucional nº 20, aconteceu a “*desconstitucionalização*” desta norma, ou seja, permitiu que a regra fosse estabelecida por legislação ordinária.

A emenda em questão alterou, também a redação do artigo 201 da constituição originária de 1988 ao acrescentar, *ao caput*, o texto “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Bem como alterou a sistemática de cálculo do valor dos benefícios ao conjugar fatores como idade, tempo de contribuição e expectativa de sobrevida do segurado. (FERRARO, 2010, p.35).

A Lei ordinária nº 9.876/1991 introduziu o fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, como regra obrigatória, e como opcional na aposentadoria por idade. O referido fator será melhor explicitado no item seguinte.

3.2.5 Salário-de-benefício

Com a desconstitucionalização no cálculo do valor do benefício, o salário-de-benefício passou a ser determinado através de outras regras. Os novos percentuais usados no cálculo dependem do benefício pretendido.

Para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição, é usada a média aritmética simples dos 80% maiores salários-de-contribuição de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário.

Para a aposentadoria por tempo de idade, os trabalhadores que não tinham cumprido as regras de elegibilidade para requerer a aposentadoria, foram criadas as regras de transição. Se, o limite de idade de 53 anos para o homem e 48 anos para a mulher; e um “período adicional de contribuição”, somado ao tempo que faltaria na data da promulgação da referida emenda. Este período adicional, também conhecido na literatura como “Pedágio”, é o período que o trabalhador terá de pagar sobre a faixa de tempo correspondente entre a data da publicação da Emenda nº 20, e a data em que completaria o tempo de aposentadoria. Corresponde a um adicional de 20% do tempo ainda restante para o benefício integral na data da promulgação referida emenda, ou 40% no caso da aposentadoria proporcional.

Ficou assegurado ao trabalhador requerer sua aposentadoria integral ou proporcional, com base na legislação anterior, desde que na data da publicação da Emenda preenchesse todos os requisitos, o segurado poderia fazer opção pela nova regra, se a mesma fosse mais vantajosa que a anterior.

Com relação à aposentadoria especial, por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente, é a média aritmética simples dos 80% maiores salários-de-contribuição de todo o período de contribuição.

O Fator Previdenciário foi instituído em 1999 e consiste em uma fórmula para calcular o valor inicial das aposentadorias, que leva em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do solicitante. Foi o mecanismo pensado para estimular a postergação do momento de se aposentar, promovendo, assim, uma economia ao sistema, (IPEA, 2005, p.31).

Apesar de toda argumentação propalada acima pelos estudiosos e técnicos do governo, as classes trabalhadoras, as centrais sindicais, beneficiários do INSS e instituições defensoras dos aposentados mantém opinião contrária à introdução do fator previdenciário, alegando a perda de direitos já conquistados pelos que dependem da previdência pública. Para eles, o fator previdenciário foi criado com a finalidade de reduzir o valor dos benefícios

previdenciários, no momento de sua concessão. Seu cálculo considera três fatores: Idade de aposentadoria do segurado, onde quanto menor a idade de aposentadoria, maior a redução, e vice versa; a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, quanto maior a sobrevida, maior o redutor; e o tempo de contribuição no momento do cálculo do benefício, quanto maior o tempo de contribuição, menor o redutor aplicado, ou seja, a relação do redutor com variáveis listadas é inversamente proporcional.

De acordo com as entidades acima citadas, seguindo à lógica do fator previdenciário, os mais penalizados, são os trabalhadores mais pobres e menos especializados que, por força das circunstâncias, são levados a ingressar mais cedo no mercado de trabalho e que, para garantir o benefício integral, devem permanecer mais tempo trabalhando. No entanto, com o avançar da idade, a maioria deles não consegue emprego estável, o que impossibilita a manutenção de uma contribuição regular para a previdência. Assim, diante da falta de oportunidade, muitos decidem mesmo contra vontade antecipar a aposentadoria e, ao mesmo tempo viver com um benefício reduzido. O consenso entre população e governo no tocante a introdução do fator previdenciário, parece longe de acontecer.

Com a introdução do Fator Previdenciário o salário-de-benefício passou a ter a seguinte composição:

$$SB = M \times F$$

Onde:

SB = salário de benefício;

M= média dos 80% maiores salários de contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

F= fator previdenciário.

A primeira parte da fórmula, representada por M, apura o salário médio de contribuição entre julho de 1994 e a data da aposentadoria, considerando-se os 80% maiores salários observados neste período. Nota-se que, gradualmente, o período de referência irá se estender de modo a abarcar toda a vida laboral dos segurados que ingressarem no sistema

após a promulgação da 9.876/99. Portanto, a base para o cálculo do benefício deverá corresponder gradualmente à remuneração média do segurado (sob a qual incidiu a contribuição) durante todo o período contributivo, equiparando contribuições e benefícios em termos de valor.

Já o fator previdenciário tem a seguinte composição:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100} \right)$$

Onde:

f = fator previdenciário;

Id = idade do contribuinte no momento da aposentadoria;

Es = expectativa de vida;

Tc = tempo de contribuição;

a = alíquota no valor de 0,31, referente à contribuição de 11% do empregado mais a de 20% do empregador.

O fator previdenciário, por sua vez, equipara tempo de contribuição e de usufruto do benefício. Ao se multiplicar o tempo de contribuição pela alíquota, o resultado representa o número de meses que o segurado destinou seu salário ao sistema de seguridade. Quando da divisão deste valor pela expectativa de sobrevivência, está se alcançando a equalização entre número de meses pagos e número de meses recebidos para cada salário médio contribuído, já calculado anteriormente. A multiplicação pela idade e tempo de contribuição vezes alíquota, representa o prêmio concedido a cada segurado por permanecer no sistema. Quanto maior a idade e o tempo de contribuição em que o segurado decidir sair do sistema, maior será seu prêmio.

Para os defensores do fator previdenciário, a nova regra de cálculo do benefício significa um importante passo em direção à construção de um sistema previdenciário que consiga arcar com os benefícios das gerações atuais e futuras em bases atuariais no Regime Geral de Previdência Social. Quanto ao futuro, os próximos passos devem estar relacionados com o equacionamento da previdência do setor público e o desenvolvimento da previdência complementar.

A reforma da previdência realizada em 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, promoveu várias alterações no Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Em decorrência dessas mudanças, foi aprovada a Lei nº 9.876, de novembro de 1999, que introduziu uma nova fórmula de cálculo para o benefício da aposentadoria dos trabalhadores do setor privado. Com isso, foram inseridos critérios atuariais no sistema previdenciário público, que anteriormente só eram considerados pela previdência privada.

Com a nova regra, o valor do benefício pago pela previdência social é calculado com base na média aritmética dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período em que o segurado contribuiu para a Previdência, desde julho de 1994 até a data da aposentadoria (corrigidos monetariamente). Em seguida, multiplica a média encontrada pelo Fator Previdenciário (F) obtido em função das seguintes variáveis: idade do contribuinte no momento da aposentadoria (Id); Expectativa de vida (Es); tempo de contribuição (Tc) multiplicado pela alíquota (a) no valor de 0,31, referente à contribuição máxima de 11% do empregado mais 20% do empregador.

Esta formulação implica em que quanto maior é a expectativa de vida, menor é o fator previdenciário e, com isso, menor será o valor da aposentadoria. Desse modo, para compensar o efeito provocado pelo aumento na expectativa de vida, o segurado é induzido a permanecer mais tempo no mercado de trabalho, sob pena de ver o seu poder aquisitivo sensivelmente reduzido com a aposentadoria. E, conseqüentemente, o trabalhador aumenta seu tempo de contribuição para a Previdência Social.

A tabela de expectativa de vida é publicada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo os últimos dados divulgados, referentes a 2006, a expectativa de vida do brasileiro ao nascer aumentou para 72,3 anos, ante 68,4 anos, em 1999 (ano em que foi criado o Fator Previdenciário). Diante disso, para ter direito a um fator

previdenciário equivalente a 1, ou seja, que represente pelo menos 100% da sua remuneração média, além do tempo mínimo de contribuição (35 anos para o homem, e 30, para a mulher), a idade para aposentadoria sobe de 59, para 63 anos. Quer dizer, transcorridos sete anos, o acréscimo na idade foi de quatro anos.

Uma possibilidade para se aposentar com idade menor e sem redução no valor do benefício é ampliar o tempo de contribuição. Como exemplo, cita-se, um trabalhador com 60 anos de idade e 40 anos de contribuição, o que exige que ele tenha começado a trabalhar, com carteira assinada, desde os 20 anos de idade, e o tenha feito ininterruptamente.

Observe a situação para quem começa a trabalhar com carteira assinada aos 18 anos. Nesse caso, o homem ao completar o tempo de contribuição mínimo exigido de 35 anos poderá requerer sua aposentadoria aos 53 anos de idade. No entanto, com base na atual tabela de expectativa de vida de 2006, seu benefício terá o valor de 67,9% da sua média salarial. No caso da mulher, ao completar 30 anos de contribuição e resolver se aposentar aos 48 anos de idade, o valor do seu benefício será de apenas 56,9% da sua média salarial.

3.2.6 Regra de Reajuste dos Benefícios

O art. 41, da Lei nº 8.213/1991, sofreu sucessivas modificações, tendo sua redação original toda modificada. Em 1991 o índice de correção era o INPC, até sua revogação pela Lei nº 8.542/1992, passando a ser usado o índice de reajuste do salário mínimo, onde o mesmo foi revogado pela Lei nº 11.430/2006, que deu a atual regra de correção dos benefícios.

Artigo 41 da Lei nº 8.231/1991, após a redação dada pela Lei 11.430/2006, no que se refere às regras de reajustamento do valor do benefício:

O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Nenhum benefício reajustado poderá exceder o limite máximo do salário-de-benefício na data do reajustamento, respeitados os direitos adquiridos.

3.2.7 Equilíbrio Financeiro Atuarial

Complementado o rol das alterações da EC N° 20, temos a introdução de um novo conceito dado ao artigo 201 da Carta Magna de 1988, quando foi editado o dispositivo legal criando a obrigatoriedade da contribuição do trabalhador em contrapartida do recebimento das prestações previdenciárias, baseado no equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

A nova redação dada ao art. 201 pela EC N°20, foi à seguinte:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (BRASIL, 1991)

Explana Suzani Ferraro⁶ que, sobre o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, ao exigir a observância dos critérios utilizados para que os regimes de Previdência Social, diante do caráter contributivo, denotem uma previsão para que o sustento financeiro dos regimes seja mantido no interior do próprio sistema.

O conceito da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial visa à saúde financeira do sistema, onde as receitas devem cobrir as despesas. O equilíbrio financeiro diz respeito à capacidade da previdência honrar seus compromissos dentro de um tempo curto, até mesmo dentro de um determinado exercício, já o atuarial visa o cumprimento dos compromissos assumidos dentro de um tempo mais elástico.

Existe equilíbrio atuarial quando as alíquotas de contribuição, a taxa de reposição e o período de duração dos benefícios são definidos a partir de cálculos atuariais que visam à manutenção do equilíbrio financeiro durante todo o período de existência do regime de previdência⁷.

⁶ Suzane Andrade Ferraro. In: O Equilíbrio Financeiro e Atuarial nos Regimes de Previdência Social. 2010, p. 170.

⁷ CNI – Confederação Nacional da Indústria. Alternativas de Financiamento da Previdência Social. In: **Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas**. Brasília: MPS, 2003. p.128

Para atender a exigência constitucional de que o sistema previdenciário deve ter equilíbrio atuarial se fez necessária a modificação da fórmula de cálculo dos benefícios de modo a compatibilizar o histórico da vida laboral-contributiva do segurado com as perspectivas futuras da sua manutenção na inatividade, tendo em vista a estrutura do regime previdenciário adotado, as tábuas de mortalidade/sobrevida, as taxas de reposição entre gerações, o perfil demográfico da população, o sistema de financiamento e o tratamento atuarial e financeiro que a ele se deve dar.

Dessa forma, para que um plano de benefícios previdenciários possa atender a orientação constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial é mister que o total dos recursos vertidos (valor das contribuições futuras vertidas para o plano mais as despesas administrativas dos planos, mais o patrimônio) coincidam com a cobertura das despesas (pagamento dos benefícios)⁸.

8 Suzane Andrade Ferraro. In: O Equilíbrio Financeiro e Atuarial nos Regimes de Previdência Social. 2010, p. 170.

4 POSSÍVEIS MUDANÇAS NO PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tratará de prováveis modificações no plano de benefícios do RGPS atualmente em discussão no País. Vários substitutivos legais tramitam no Congresso Nacional, entre outros, que ainda não viraram propostas, apenas comentados pelos legisladores e estudiosos no assunto. No entanto, neste capítulo serão tratadas as possíveis alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 3.299/2008, do Senador Paulo Paim, que dispõem sobre o fim do fator previdenciário, e o do Projeto de Lei nº 01/2007, que visa à modificação no reajuste das aposentadorias.

4.1 Fim do Fator Previdenciário

A Lei nº 9.876/99 representou a continuidade das medidas iniciadas com a reforma da Previdência Social com o intuito de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial que garanta a sobrevivência do sistema previdenciário. Ela, porém, não extinguiu as necessidades de novas mudanças para o alcance desse objetivo. O PL nº 3.299/08, no entanto, vai em direção oposta e propõe o retorno às regras de cálculo do benefício vigentes no passado. Suas conseqüências, portanto, merecem ser discutidas e avaliadas cuidadosamente, sob pena de transferirmos para as futuras gerações uma conta desproporcional a ser paga.

A proposta do projeto supracitado é anular as alterações promovidas pela Lei nº 9.876/99, que inovou quanto à forma de cálculo do salário de benefício. A proposição sugere o retorno às regras anteriores à vigência do citado diploma legal. O cálculo do salário de benefício passa a ser feito com base na média aritmética simples dos últimos 36, apurados em período máximo de 48 meses. A norma em vigor estabelece que a média aritmética seja calculada com base nos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo. No caso do segurado especial que conte com menos do que 24 contribuições no período de 48 meses, o salário de benefício passa a ser calculado com base em 1/24 da soma dos salários de contribuição apurados em contraposição.

O Projeto de Lei nº 3.299/08 pretende atingir requisitos importantes dentro da legislação previdenciária vigente, dentre os pontos de maior relevância pode-se destaca o período básico de cálculo que de acordo com a legislação em vigor, à chamada média longa, que consiste na

média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. O referido projeto propõe o retorno à média curta, que consiste na média aritmética simples dos 36 maiores salários de contribuição apurados nos últimos 48 meses imediatamente anteriores à data do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento. Essa era a forma de cálculo utilizada antes da entrada em vigor da Lei nº 9.876/99.

Estudos da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPSP) revelam que a troca da média longa pela curta tem um impacto regressivo na renda, pois tende a favorecer os trabalhadores melhores posicionados e educados, que apresentam rendimentos crescentes ao longo de sua trajetória profissional. Já, os trabalhadores menos qualificados apresentam rendimentos decrescentes no final de sua trajetória profissional⁴.

A média longa tem o mérito de estabelecer correlação direta entre a contribuição e o valor do benefício, pois longa espelha melhor o esforço contributivo que o segurado fez ao longo de sua vida e estabelece mais justiça social. Ela corresponde às recomendações técnicas que buscam o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.

Ainda segundo estudos da SPSP¹, para avaliar se realmente quem irá se beneficiar será a população mais pobre, conforme argumentos favoráveis aos PLs mencionados precisa também ser feita uma breve análise sobre onde se encontram os beneficiários da Previdência Social na escala da distribuição de renda brasileira. Segundo Cambraia, ao contrário do que muitos defensores do PL 3.299/08 argumentam, pode-se dizer que o público beneficiado por uma possível extinção do fator previdenciário é pequeno e, em termos relativos, se encontra em uma boa posição na distribuição de renda brasileira.

Os defensores do fator previdenciário ainda alegam que o mesmo tem o propósito de penalizar apenas aquelas que pretendem se aposentar precocemente, impondo-lhe um desconto em seu benefício, buscando não só o equilíbrio atuarial do sistema como também uma maior correlação entre o tempo de contribuição e o valor do benefício a ser recebido no futuro. Já os que defendem o PL 3.299/08, como o autor do projeto Paulo Paim, relatam que o fator previdenciário penaliza os trabalhadores à medida que o mesmo diminui o valor do benefício ou estimula o retardamento da aposentadoria, relatando ainda que os maiores prejudicados são aqueles que começam a trabalhar mais cedo.

Outra questão importante que rende muitas críticas ao atual modelo de cálculo de salário de benefício é a incerteza ou insegurança que acompanha os trabalhadores ao decidir o momento certo de se aposentar. Isso decorre das muitas atualizações nas tábuas de mortalidade elaboradas pelo IBGE. Se o trabalhador postergar sua aposentadoria e vier a ocorrer uma alteração forte na expectativa de vida, uma das componentes do salário de benefício, o trabalhador poderá ter um percentual muito maior de desconto em sua aposentadoria do que quem se aposentou antes das alterações na tábua, já que o momento é de maior longevidade na população brasileira.

4.2 Fator 95/85

No momento atual, discute-se a extinção do fator previdenciário. A consequência de uma decisão dessas para o sistema previdenciário exige muita discussão e cautela. Com vistas a suavizar o impacto, outras alternativas têm sido apresentadas no âmbito do Congresso Nacional. Uma delas corresponde ao que tem sido denominada Regra 95/85. Segundo essa proposta, o segurado que apresentar a soma da idade com o tempo de contribuição igual ou superior a 95 anos, se homem, ou 85 anos, se mulher, terá direito à renda mensal do benefício calculada com base no salário de benefício livre do fator previdenciário, exceto se esse for mais favorável.

De acordo com os defensores da Regra 95/85, ela possui uma variante, segundo a qual não se aplica o fator previdenciário nas situações em que ele se mostra favorável ao segurado que alcançar a idade acrescentada do tempo de contribuição igual ou superior a 95 ou 85 anos, se homem ou mulher, respectivamente. Em outras palavras, não se utiliza o fator previdenciário superior a unidade em nenhuma hipótese. Segundo o Ministério da Previdência Social, é imperceptível o impacto orçamentário e financeiro a curto prazo. Porém, a longo prazo, passa a ser considerável. No caso da eliminação do fator previdenciário, a necessidade de financiamento da Previdência Social salta de cerca de 1,55% do PIB, atualmente, para 7,10%, em 2050. Com as regras atuais, atingiria 5,75% do PIB.

Referido princípio visa ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema securitário, que deve ser sempre almejado. É o que dispõe o art. 201 da Lei Fundamental, nestes termos: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Vale assinalar que o fator previdenciário foi introduzido para contornar a falta de aprovação da idade mínima para a aposentadoria no Congresso Nacional, fundamental para o alcance dos objetivos da reforma da Previdência Social, entre eles estimular a contribuição e assegurar a sobrevivência do sistema mediante estabelecimento do equilíbrio atuarial e financeiro.

Assim, para que não se contribua com o crescimento do déficit do saldo operacional da Previdência Social, e em respeito ao texto constitucional, é importante que se indique recursos para compensar o aumento das despesas. Em que pese o fator previdenciário não ter correspondido, até o momento, às expectativas para as quais foi criado, especialmente quanto à elevação da idade média de aposentadoria, pelo menos, reduziu os gastos com benefícios previdenciários.

O fator 95/85, consiste na soma idade com o tempo de contribuição, no caso dos homens 95 anos, e 85 anos para as mulheres. Em ambos os casos, seria exigido o tempo mínimo de contribuição ou 35 anos, para o homem, e 30, para a mulher. Quem não atingisse a soma continuaria com o fator previdenciário atual, que pode reduzir em até 40% o valor do benefício.

Para melhor entender a proposta alternativa ao da Regra 95/85 pode ser dado o exemplo hipotético. Atualmente, um homem com 51 anos de idade e 35 anos de contribuição pode se aposentar de imediato, mas com um corte de 38% no valor integral de sua aposentadoria. Para atingir a aposentaria integral (pelo teto previdenciário), tem que continuar trabalhando e contribuindo com a Previdência cerca de sete anos e meio mais ou menos. Já com o fator 85/95, ele teria que contribuir por apenas mais quatro anos e meio, comenta Pepe Vargas. (Agência da Câmara, 2009)

No entanto, esta proposta alternativa está apenas em discussão entre o governo e as centrais representativas dos aposentados. Segundo o Presidente Luís Inácio Lula da Silva existem outras prioridades no momento.

4.3 Mudanças no reajuste dos benefícios acima de um salário mínimo

O Projeto de Lei nº 01/2007, dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 2007 e estabelece diretrizes para a sua política de valorização de 2008 a 2023, e concede o mesmo percentual de reajuste a todos os benefícios previdenciários.

O Projeto pretende estender o mesmo índice de reajuste aos benefícios acima de um salário, o mesmo aplicado aos aposentados e pensionistas que recebem o piso previdenciário.

A questão do cálculo dos benefícios previdenciários com valor superior ao piso previdenciário tem gerado um debate acalorado entre aqueles interessados em temas previdenciários. As entidades de defesa dos aposentados frequentemente se manifestam pela extinção do *fator previdenciário* e contra a utilização da chamada “média longa” (cálculo do salário de benefício segundo a média dos 80% melhores salários de contribuição, ao longo de todo o período contributivo posterior a julho de 1994). Natural, portanto, que demandas como essas fossem reverberadas no Congresso Nacional, onde encontraram acolhidas em diversas iniciativas legislativas.

A proposta costurada entre as centrais (centrais sindicais - CUT, Força Sindical, UGT, Nova Central, CGTB e CTB - e entidades representativas dos aposentados) e o governo propõe um índice de 6,1% (inflação mais 50% do PIB), o que significaria um ganho real de 2,5%, para os benefícios superiores a um salário mínimo em 2010. A intenção da medida é substituir a emenda PL nº 3.299/08 considerado danoso para as contas da Previdência. A previsão do governo é que se o PL 1/2007 fosse aprovado, representaria um impacto de R\$ 6,9 bilhões no próximo ano nas contas da Previdência. (AGÊNCIA DA CÂMARA, 2009)

No entanto, o governo conseguiu travar a votação na Câmara do Projeto de Lei nº 1/2007 que estende a todas as aposentadorias e pensões o mesmo índice de correção aplicado aos benefícios no valor de um salário mínimo. O projeto não tem data para voltar à pauta do plenário.

Os possíveis regramentos relatados anteriormente estão em fase de apreciação pelos legisladores, no pensamento daqueles interessados nas alterações propostas, ou no anseio a população, o mais importante é que, as possíveis alterações mencionadas neste contexto

buscam a melhoria das condições dos segurados com vistas a garantir-lhes uma velhice digna, feita com responsabilidade, sempre mantendo o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial, para que as novas gerações não venham a arcar com as contas das gerações anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia tratou da evolução do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e das modificações ocorridas no mesmo, decorrente de vários dispositivos e regramentos legais.

Durante anos a questão previdenciária tem demandado muitas discussões com relação ao que seria melhor para o futuro da proteção social no mundo. Críticas tem sido feitas ao modelo de repartição simples adotado pela maioria das nações, por outro lado não existe consenso de que a mudança para um sistema alternativo de financiamento iria surtir um melhor efeito nas questões previdenciárias recorrentes.

Sendo assim, tentou-se mostrar na introdução, de forma resumida a necessidade de alterações no âmbito previdenciário, tendo em vista que o processo de mudanças no escopo da proteção social vem se desenhando desde os meandros do século passado, no entanto foi com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que começou a se processar as grandes conquistas por parte da sociedade.

O capítulo 2 tratou de dispositivos legais que regerem o plano de benefícios após a constituição de 1988. Dentre os inúmeros regramentos que dinamizaram este processo encontra-se a Lei nº 8.213/1991, editada para dar forma ao plano de benefícios do Regime geral de Previdência Social. Concomitantemente foi feito um breve resumo histórico da previdência social no Brasil.

Seguindo à dinâmica das mudanças, o plano de benefícios sofreu importantes substitutivos legais, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 em 1998, e com a Lei nº 9.876/1999, que institui o fator previdenciário.

A Emenda Constitucional nº 20, foi protagonista da alteração no rol dos benefícios, extinguindo a aposentadoria por tempo de serviço, a instituição da aposentadoria por tempo de contribuição, e pela mudança na regra de cálculo dos benefícios.

Comparando as modificações provocadas pela EC nº 20, a que causou maior impacto foi à aprovação da aposentadoria por tempo de serviço em detrimento da aposentadoria por tempo de contribuição.

Ao se substituir o elemento tempo, pela variável contribuição, estava o legislador propondo o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, equalizando receitas e despesas.

Quando o equilíbrio atual é desconsiderado, algo comum á maioria dos sistemas de previdência quando de sua constituição, o aumento da participação de idosos na população acaba por representar uma transferência de renda cada vez maior das gerações jovens para as gerações mais velhas, com implicações econômicas negativas, como o desestímulo à poupança doméstica e ao estabelecimento de relações formais de trabalho¹.

Outra mudança promovida pela EC n° 20, foi à chamada desconstitucionalização da regra do cálculo do valor do benefício, antes calculado sobre a média simples dos últimos 36 salário-de-contribuição, passando a ser calculado sobre a média dos 80% maiores salários-de-contribuição.

Não obstante a tantas mudanças, A Lei 8.213/1991, sofreu os efeitos da Lei n°9. 786/1999, que introduziu o polêmico fator previdenciário, causando muito descontentamento na classe trabalhadora, que via seu futuro benefício reduzido, ou à obrigação de permanecer mais tempo trabalhando. Já no governo, a euforia era notória, pois com a introdução do fator no cálculo dos benefícios, ele buscava um maior equilíbrio nas contas previdenciárias.

Hoje, mais de 20 anos da promulgação da Carta Magna de 1988, intitulada de “*constituição cidadã*”, as alterações não param de acontecer. No momento em que prováveis modificações estão em votação no Congresso Nacional, como o fator 85/95, o fim do fator previdenciário e o PL n° 01/2007, dentre outras. E como todas as mudanças ocorridas no âmbito previdenciário, carregada de muitas controvérsias e discussões.

¹ CNI – Confederação Nacional da Indústria. Alternativas de Financiamento da Previdência Social. In: **Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas**. Brasília: MPS, 2003. p.128

Para finalizar, foram relatadas as possíveis mudanças que ocorrerão no âmbito da Previdência, como à aprovação ou não do fim do fator previdenciário, através do PL n° 3.299/2008, ou com a substituição do mesmo pelo fator 95/85. E ainda, foram tratadas sobre o PL n° 01/2007, que promove alterações na regra de reajuste dos benefícios.

Lembrando que todos esses relatos de mudanças estão apenas em fase de apreciação pelo legislativo ou no desejo dos estudiosos e interessados neste tão complexo mundo da proteção social. Registrando que essas mudanças são contínuas e que deverão continuar a existir em função da dinâmica da sociedade, economia, orçamento, enfim de todas as questões estruturais e conjunturais, relacionadas ao tema estudado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em : 13/09/2009.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8213.htm>. Acesso em 13/10/2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Aposentadoria por tempo de contribuição*. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=19>. Acesso em: 13/10/2009.

CAMBRAIA, Túlio. *Os efeitos da extinção do fator previdenciário e do retorno a média curta*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> Acesso em: 16/10/2009

CARDOSO, Alianna Caroline Sousa. *Aposentadoria por tempo de contribuição*. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/14509/1/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/pagina1.html>. Acesso em: 10/10/2009.

CECHIN, J. Livro Branco da previdência social. Brasília: MPAS, 2002.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. Alternativas de Financiamento da Previdência Social. In: **Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas**. Brasília: MPS, 2003.

DIEESE; **A Previdência Social brasileira tem déficit?** nota técnica nº 52, outubro de 2007. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notate52PrevidenciaDeficit.pdf>. Acesso em: 05/06/2008.

FERRARO, Suzani Andrade. O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social: **RGPS- Regime Geral de Previdência Social, RPPS- Regime Próprio de Previdência Social, RPP- Regime de Previdência Privada**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise financeira do período 1990–2005. 2006. 244f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GURGEL, J.B. Serra. *Evolução da Previdência Social*. FUNPREV Fundação Anasps, 2008.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

KERTZMAN, Ivan. *Direito Previdenciário*. 4ª ed. São Paulo: Barros, Ficher & Associados, 2008. 159 p.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. Custeio da Seguridade Social. Benefícios- *Acidente de Trabalho. Assistência social- Saúde*. 24ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2007. 519 p.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da Seguridade Social**; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: MPS, 2006.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de, Mônica Guerra Ferreira, Fernando Porto Cardoso. *Uma avaliação das reformas recentes do regime geral da previdência*, 1997.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Os impactos distributivos do projeto de lei que elimina o fator previdenciário*. In Informe da Previdência Social, vol. 20, n. 6. Brasília: 2008.

VARSANO, Ricardo. *Financiamento do Regime Geral de Previdência Social no Contexto do Processo de Reforma Tributária em Curso*. In: **Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas**. Brasília: MPS, 2003. p.15.